

Transferts communautaires : quel rôle dans le processus de rattrapage des nouveaux États membres ?

La situation financière des nouveaux États membres (NEM) de l'Union européenne (UE) est particulière : leurs besoins de financement, liés au processus de rattrapage, sont très importants, alors que leurs finances publiques leur offrent des marges de manœuvre limitées. En outre, les transferts communautaires ne devraient pas permettre de couvrir intégralement ces besoins, en raison, notamment, de leur plafonnement et des capacités d'absorption limitées de ces pays. Les possibilités de redéploiement des enveloppes à l'intérieur du budget de l'UE sont contraintes par les accords déjà conclus pour la période 2007-2013 et par le coût d'éventuelles adhésions futures ¹.

Dans ces conditions, les sources de financement alternatives aux ressources budgétaires traditionnelles, reposant, en particulier, sur l'encouragement de l'initiative privée et l'association du secteur privé, seront probablement amenées à jouer un rôle important. En tout état de cause et quelle que soit la source de ces financements, un renforcement des capacités administratives apparaît nécessaire dans la plupart de ces pays, ne serait-ce que pour accroître les capacités d'absorption (actuellement très faibles) des fonds alloués par l'UE ou pour renforcer la confiance des investisseurs étrangers.

Dans le choix des programmes d'investissement, un bon ciblage apparaît donc essentiel, afin de maximiser le rendement des financements communautaires, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique d'infrastructures et de développement pour les vingt prochaines années.

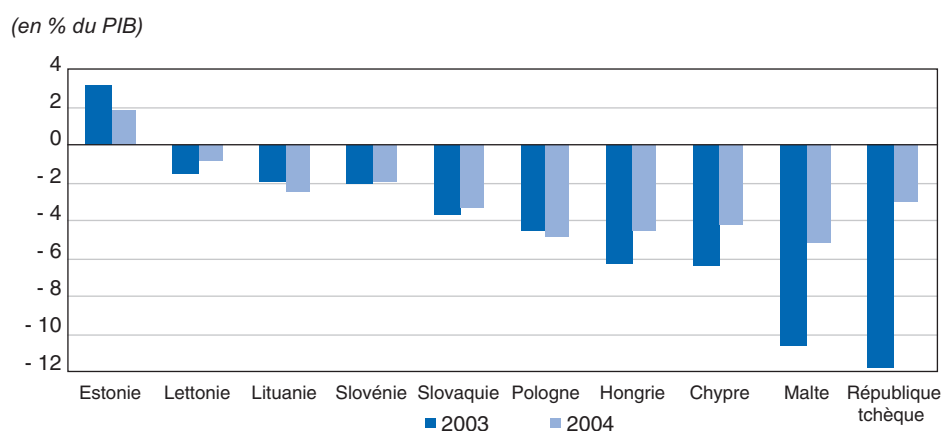
Cyril POUVELLE
Direction des Relations internationales et européennes
Service des Relations européennes

NB : Cet article a bénéficié des recherches de G. Poirier de Clisson, stagiaire Essec.

¹ Au moment où cet article a été écrit, un accord était en cours de discussion, au sein de l'UE, sur les perspectives financières communautaires pour 2007-2013. Au Conseil européen des 16-17 juin, les chefs d'État et de gouvernement devaient traiter de ce point. L'article ne prend pas en compte leurs conclusions. Avant le Conseil, des propositions de la Présidence luxembourgeoise avançaient un plafonnement du budget européen à 1,06 % du revenu national brut communautaire, en réduisant sensiblement les propositions de la Commission sur le financement des aides régionales et des aides à la compétitivité (cf. 1.3.).

Dix nouveaux États membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) sont entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004. Tous ces pays ont des besoins de financement très élevés, liés au processus de rattrapage des niveaux de vie de l'UE-15, et étaient, lors de leur adhésion, en situation de déficit budgétaire, à l'exception de l'Estonie. Six d'entre eux avaient même un déficit supérieur à 3 % du PIB en 2004. Pour 2005, la Commission prévoit, pour ces pays, au mieux, une légère réduction du déficit budgétaire et, dans le pire des cas, une aggravation de celui-ci.

Graphique 1
Solde budgétaire des NEM



Source : Commission européenne (2005), prévisions économiques, avril

Les marges de manœuvre budgétaires des NEM pour financer les dépenses liées au rattrapage sont donc limitées, en raison :

- du niveau déjà élevé des dépenses publiques, qui atteint en moyenne 46,8 % du PIB en 2004, soit un niveau très proche de celui de l'UE-15 (48,4 %) ;
- du degré de rigidité important des dépenses publiques dans ces pays, dont les charges fixes représentent une part importante (transferts sociaux en Pologne, salaires et pensions des fonctionnaires en Slovénie, Hongrie et à Chypre) ;
- du niveau déjà relativement élevé des recettes publiques, qui s'établit en moyenne à 42,2 % du PIB en 2004, soit à un niveau assez proche de celui de l'UE-15 (45,8 %).

Parallèlement, malgré une croissance plus forte dans les NEM que dans l'UE-15, la dette publique des NEM continue à se creuser, en raison, notamment, des charges liées au vieillissement de la population, qui pèsent sur les systèmes de santé et de retraite.

Dans ce contexte budgétaire fragile, ces pays peuvent profiter de l'impact des financements communautaires, surtout s'ils les intègrent dans une stratégie d'investissement public. Mais des sources complémentaires de financement doivent aussi émerger, compte tenu des impératifs de soutenabilité des finances publiques et du montant plafonné des aides communautaires qui sera déterminé, au 1^{er} semestre 2005, pour la période 2007-2013.

1. Les financements communautaires : contraintes et limites

Les besoins de financement des NEM, liés au processus de rattrapage des niveaux de prix, de revenus et de productivité sur les pays de l'UE-15, sont particulièrement élevés dans le secteur des infrastructures de transport et de télécommunication et dans celui du capital humain. Les NEM, derniers entrants dans l'UE, peuvent bénéficier, au même titre que l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal, de certains transferts communautaires.

1.1. Bilan des instruments existants au regard des besoins de financement

1.1.1. Des besoins de financement très élevés pour les NEM...

Selon les estimations de la Commission européenne, les besoins d'investissement découlant des exigences de l'acquis communautaire en matière d'environnement (dépollution de sites industriels, retraitement des déchets et des eaux usées, réduction des émissions de dioxyde de carbone) atteindraient 120 milliards d'euros à l'horizon 2015 ; les besoins en matière d'infrastructures de transport se monteraient à 90 milliards¹. En effet, 19 000 km de routes, 21 000 km de voies ferrées, 4 000 km de voies navigables et 40 aéroports seraient à construire ou à rénover. Plus de 30 milliards d'euros seraient nécessaires pour la Pologne et pour le seul secteur des transports. Étendus sur vingt ans pour l'environnement et sur quinze ans pour les infrastructures, ces besoins représenteraient des dépenses annuelles de 2,4 % du PIB des NEM. La Banque mondiale évalue les besoins d'investissements dans les infrastructures sur les quinze prochaines années à 65 milliards de dollars ; le rapport Van Miert (2003), commandé par la Commission européenne, estime les besoins immédiats à 60 milliards de dollars à horizon 2010.

Les investissements en capital humain ne sont pas comptés dans ces évaluations, car plus difficiles à évaluer, bien qu'ils soient essentiels au rattrapage et sources de croissance à long terme. Toutefois, les indicateurs disponibles concernant les NEM sont révélateurs de besoins élevés. Ainsi, s'agissant des niveaux d'instruction de la population, le nombre relatif de personnes en âge de travailler ayant bénéficié d'une éducation supérieure est faible dans les NEM : 14 % de titulaires d'un diplôme universitaire parmi les 25-64 ans, contre 22 % pour l'UE-15. Concernant les indicateurs du marché du travail, le taux de chômage dans les NEM apparaît nettement supérieur à celui de l'UE-15 : 14,3 % contre 8 %, en 2004. Le taux de chômage de longue durée y est également sensiblement plus élevé : 55 % du nombre total de chômeurs, contre 40 % dans l'UE-15, ce qui révèle le caractère essentiellement structurel du chômage dans les NEM. Certaines études (Fitz Gerald, 2004) soulignent le risque d'une sous-estimation du rôle clé du capital humain dans la programmation des investissements futurs.

¹ De manière connexe, on rappellera que, malgré l'adhésion, le taux de transposition des directives européennes en droit national est encore faible dans la plupart des NEM (reliquat non transposé au 31 mai 2004 allant de 0,8 % pour la Lituanie à 40,4 % pour Malte, contre une moyenne UE-15 de 2,2 % et un taux français de 4,1 %).

1.1.2. ...avec des instruments encadrés et des transferts communautaires plafonnés...

Dans le cadre de la politique régionale de l'UE, destinée à réduire les écarts de développement entre régions de l'UE, les dix NEM reçoivent des fonds, en vue de financer les besoins liés à leur développement. Un premier instrument est constitué par le Fonds de cohésion, créé par le traité de Maastricht et destiné à financer des projets dans les domaines des transports et de l'environnement. Sont éligibles à ce Fonds les États membres ayant un niveau de PIB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Tous les NEM y sont donc éligibles.

Les autres instruments sont constitués par les fonds structurels (développement rural et pêche, développement régional, ressources humaines) déclinés en trois objectifs (objectif 1 : régions en retard de développement, objectif 2 : zones en reconversion, objectif 3 : ressources humaines) et attribués aux régions de l'UE selon des critères d'éligibilité. Hormis Chypre, la région de Prague, en République tchèque, et celle de Bratislava, en Slovaquie, les NEM sont totalement éligibles à l'objectif 1, car toutes leurs régions avaient, au moment des négociations d'adhésion, un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

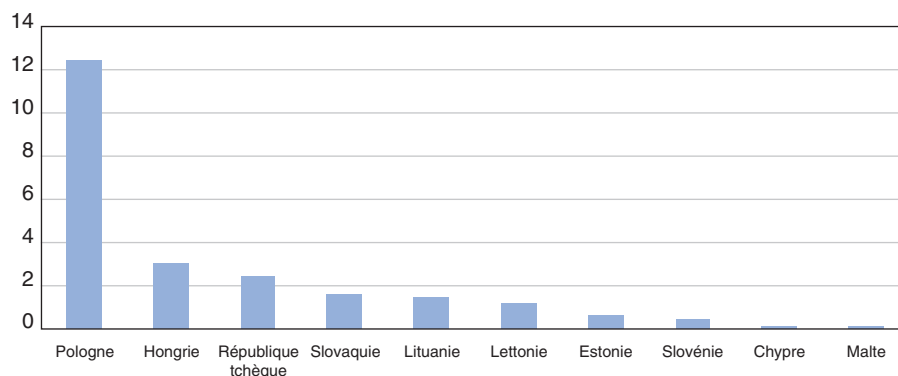
Le Conseil européen de Copenhague, en décembre 2002, a fixé l'enveloppe totale des dépenses en faveur des NEM pour la période 2004-2006 à 40,8 milliards d'euros. Cette enveloppe est déclinée en cinq rubriques : agriculture, actions structurelles, politiques internes, administration et compensation budgétaire temporaire. Les dépenses au titre des actions structurelles (fonds structurels et Fonds de Cohésion) s'élèvent à 22,8 milliards d'euros, la Pologne bénéficiant de plus de 50 % des fonds alloués. Ces 22,8 milliards sont consacrés, en priorité, aux infrastructures de base (19,4 %), aux ressources humaines (20,7 %), à la compétitivité des industries (18,7 %) et au développement régional (24,5 %).

Graphique 2

Aides structurelles en faveur des NEM

Période 2004-2006

(en milliards d'euros ; base = prix 2004)



Source : Commission européenne

Sur la base des estimations de la Commission européenne déjà mentionnées, on peut noter que, sur la période 2004-2006, les seuls besoins en matière d'infrastructures et d'environnement (36 milliards d'euros) seraient supérieurs aux fonds structurels versés (22,8 milliards)². En pourcentage du PIB, les fonds que reçoivent les NEM sont inférieurs à ceux qu'avaient reçus les anciens « pays de la cohésion » (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) : 1,6 % du PIB pour les dix NEM sur la période 2004-2006, contre 2 % du PIB pour les anciens pays de la cohésion pour la période 1994-1999 (3,3 % pour le Portugal, 3 % pour la Grèce, 1,9 % pour l'Irlande, 1,5 % pour l'Espagne).

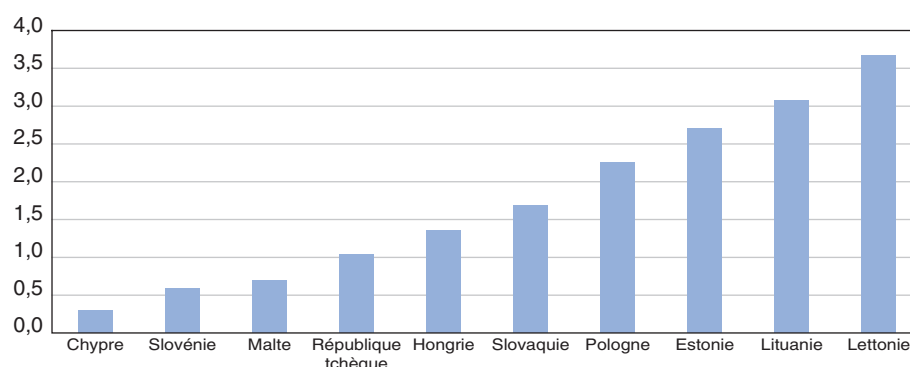
Or, le niveau de PIB par habitant relatif des dix NEM lors de leur adhésion à l'UE (50 % de la moyenne de l'UE-15, en parité de pouvoir d'achat) est plus faible que le niveau moyen des quatre anciens « pays de la cohésion » sur la période 1994-1999 (autour de 70 %). À niveau de PIB par habitant équivalent, l'effort financier serait plus important (de 40 %).

Graphique 3

Fonds structurels 2004-2006 (y compris Fonds de cohésion)

Période 2004 - 2006

(en % du PIB)



Source : Eurostat, BERD, Commission européenne ; calculs Banque de France

1.1.3. ... mais aussi des capacités d'absorption limitées

Pour juger du niveau des fonds alloués, il convient cependant de tenir compte des capacités d'absorption des pays bénéficiaires, car l'expérience montre que ceux-ci n'utilisent effectivement qu'une partie des fonds mis à leur disposition, en raison des difficultés de mise en œuvre d'un nombre suffisant de projets. À cet égard, les fonds structurels versés à un pays sont plafonnés à 4 % de son PIB, afin d'éviter, notamment, les effets de saturation, les études montrant également que, au-delà de ce seuil, des réflexes d'assistanat apparaissent qui peuvent être néfastes à la croissance de long terme.

² Il convient de noter que les NEM ont bénéficié de financements communautaires avant même leur adhésion (cf. 1.1.3.).

Or, à l'aune des expériences passées, les capacités d'absorption des dix NEM apparaissent très limitées. Les taux d'absorption des fonds de pré-adhésion (Phare, Ispa et Sapard)³, utilisables jusqu'en 2006, en donnent une indication. De 1990 à 2000, les fonds versés dans le cadre du programme Phare ont atteint en moyenne 0,8 milliard d'euros par an, soit 0,3 % du PIB des bénéficiaires. Depuis 2000, les montants versés dans le cadre des trois programmes se sont élevés à 3 milliards d'euros par an environ, soit 0,6 % du PIB. Ces montants n'incluent pas les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI)⁴.

En ce qui concerne les taux d'absorption des fonds du programme Phare, sur la période 1990-2002, le rapport entre les crédits de paiements et les crédits d'engagements varie entre 50 et 70 %. Pour les fonds Ispa, le rapport varie, sur la période 2000-2002 et, selon les pays, de 10 % (Lettonie et Slovaquie) à 19 % (Slovénie), alors que les montants en jeu sont près de six fois moins importants que ceux des fonds structurels versés à partir de l'adhésion. La faible utilisation des fonds Ispa est, pour partie, liée à un emploi proportionnellement moins important en début de période de programmation et pourrait, par la suite, enregistrer une montée en puissance progressive. Mais, à titre de comparaison, les taux d'absorption des fonds structurels pour les anciens pays de la cohésion, sur la période 1993-1999, apparaissent nettement supérieurs, puisque le taux d'absorption moyen sur cette période est de 55 %. En l'état actuel des capacités administratives, la Commission européenne (3^e rapport sur la cohésion, 2004) a estimé que les NEM auraient des difficultés à dépenser plus de 30 % des montants alloués sur la période 2004-2006 et de ceux envisagés au-delà.

Un premier facteur de la faible capacité d'absorption de ces économies tient à l'insuffisance de leurs capacités administratives, notamment de leurs structures de gestion et de contrôle des projets ou des procédures, par exemple dans la passation des marchés publics en Pologne (Commission européenne, 3^e rapport sur la cohésion, 2004). Ces insuffisances sont liées, en partie, au degré élevé de centralisation administrative. Or, la mise en œuvre de la politique structurelle européenne revient aux collectivités régionales et locales, qui sont chargées d'élaborer des projets concrets.

Ainsi, la part des dépenses des collectivités locales dans les dépenses publiques totales et dans le PIB des NEM est inférieure à celle de l'UE-15 : en 2002, elle représente 21 % des dépenses publiques et 9 % du PIB dans les NEM, contre, respectivement, 24 % et 11 % dans l'UE-15. De façon plus significative pour le rattrapage, la part des investissements des collectivités locales dans les investissements publics des NEM est nettement inférieure à celle de l'UE-15 (43 % en moyenne, contre 66 % pour l'UE-15). Ceci explique que, pour l'instant, les grands projets d'infrastructures sont plus facilement financés que les projets locaux.

³ Le programme Phare (aide à la Pologne et à la Hongrie pour la reconstruction de leur économie), créé en 1989 pour assister la Pologne et la Hongrie dans leur transition vers l'économie de marché et le renforcement de la démocratie, étendu par la suite aux autres pays d'Europe centrale et orientale en transition, a été réorienté en 2000 pour aider les futurs États membres à se préparer à l'adhésion. Dans cette perspective, il sert à financer le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle de ces pays. Les programmes Ispa (Instrument structurel de pré-adhésion) et Sapard (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) ont été institués en 2000 ; le premier est destiné à financer des projets dans les domaines de l'environnement et des transports, le second dans le domaine du développement rural et de l'agriculture.

⁴ Cf. section 2.1.

Tableau 1

Poids des budgets locaux dans les dépenses publiques, les investissements publics et le PIB des NEM en 2002

(en %)

	Part des dépenses des collectivités locales		Parts des investissements des collectivités locales	
	dans les dépenses publiques totales	dans le PIB	dans les investissements publics	dans le PIB
Chypre	4,1	1,9	14,0	0,7
Estonie	27,0	10,4	55,0	2,1
Hongrie	24,0	12,8	33,0	2,3
Lettonie	27,0	10,6	53,0	1,3
Lituanie	22,0	7,1	10,0	0,3
Malte	1,7	0,8	2,0	0,2
Pologne	22,0	11,5	54,0	1,9
République tchèque	25,0	10,7	47,0	3,1
Slovaquie	14,6	5,9	15,0	1,7
Slovénie	12,2	5,2	43,0	2,0
Moyenne NEM	21,0	9,0	43,0	2,1
UE-15	24,0	11,0	66,0	1,5

Sources : Dexia, FMI, ministères des Finances, Missions économiques

Cependant, le mouvement de décentralisation, amorcé au début de la transition et freiné au milieu des années quatre-vingt-dix, a repris à la fin de la décennie 1990, dans la perspective de l'adhésion à l'UE et dans un but d'aménagement du territoire. La plupart des NEM ont décidé de créer un, voire deux échelons supplémentaires (régions et/ou départements). La Slovaquie envisage la création de deux ou trois régions. La Hongrie envisage de régionaliser la gestion des programmes relatifs aux fonds européens, avec la mise en place de nouvelles régions plus autonomes. La part des investissements locaux dans les investissements publics est donc appelée à croître avec la mise en œuvre de la politique régionale européenne. Mais les effets de ces réformes seront lents à se concrétiser.

Un second facteur de la faible capacité d'absorption des économies des NEM est lié à leur situation budgétaire. En effet, le versement des fonds structurels européens est régi par deux principes : le principe d'additionnalité et le principe de cofinancement. En vertu du premier, qui ne s'applique cependant pas au Fonds de cohésion, les transferts communautaires ne doivent pas entraîner une diminution des dépenses structurelles financées par les États membres eux-mêmes. En d'autres termes, l'aide structurelle de l'UE ne doit pas se substituer à l'investissement public national, mais s'y ajouter et le compléter. Cela implique que, à la fin de la période de programmation, le montant d'investissement effectivement réalisé doit être au moins égal à la somme du montant d'investissement national atteint en début de programmation et des fonds communautaires.

En vertu du second principe, les programmes financés par les fonds structurels doivent être cofinancés, pour partie, par les budgets nationaux. Selon la Commission européenne, le cofinancement national représente globalement 25 % du coût total des investissements (15 % pour le Fonds de cohésion, 25 % pour les fonds structurels et 35 % pour le reliquat de fonds de pré-adhésion). Sous l'hypothèse d'un taux d'absorption des fonds structurels de 30 %, le montant de cofinancement nécessaire s'élèverait alors à 1,71 milliard d'euros pour les dix NEM sur la période 2004-2006, soit 0,1 % de leur PIB par an environ, mais pourrait augmenter après 2006. Le cofinancement étant pris en compte dans le

calcul du montant d'investissement effectivement réalisé *ex post*, les dépenses liées au cofinancement peuvent provenir d'un redéploiement budgétaire, à partir de lignes qui étaient déjà destinées à des actions structurelles, tout en respectant le principe d'additionnalité. Dans ce cas, elles ne constituent donc pas une charge supplémentaire pour le budget des NEM. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si de nouvelles dépenses doivent être consacrées au cofinancement des programmes européens, le mécanisme accroîtra les tensions budgétaires de ces pays.

S'agissant uniquement du Fonds de cohésion, le versement de l'aide financière est également conditionné au respect par les États bénéficiaires du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). En effet, si une procédure pour déficit excessif est ouverte à l'encontre d'un État bénéficiaire et que celui-ci ne prend pas les mesures correctrices nécessaires, le Conseil peut suspendre tout ou partie du versement de l'aide du Fonds. L'absence d'automatisme vise à tenir compte du fait que nombre de pays bénéficiaires du Fonds sont entrés dans l'UE en situation de déficit excessif sans que cela implique la conduite par ces pays de politiques économiques inappropriées. Cependant, la suspension prévue n'a pas été mise en œuvre pour la Grèce, bien qu'il apparaisse, à la suite de la révision par Eurostat en septembre-novembre 2004, que ce pays se trouve en situation de déficit excessif depuis le lancement de l'UEM. La suspension n'a pas non plus été appliquée à la Hongrie, alors que celle-ci se trouve en situation de déficit excessif depuis son adhésion et que le Conseil a décidé, le 18 janvier 2005, qu'elle n'avait pas mené d'action suivie d'effets en réponse à sa recommandation de juillet 2005.

Par ailleurs, la réforme du PSC, entérinée par le Conseil européen des 22-23 mars 2005, introduit une flexibilité supplémentaire dans l'interprétation des règles et pourrait donc entraîner un traitement spécial des investissements publics. En effet, ceux-ci sont inclus dans la liste de tous les autres facteurs pertinents, que la Commission devra prendre en compte lors du déclenchement d'une procédure pour déficit excessif.

1.2. Enseignements des expériences européennes passées : l'importance du ciblage des choix d'investissement public et de la nécessité d'une stratégie de développement

Un bilan des effets des fonds structurels peut être tiré de l'expérience des quatre anciens pays de la cohésion (Bradley et Untiedt, 2001). L'Espagne et le Portugal ont connu une accélération du rattrapage à la suite de leur adhésion en 1986, puisque leurs niveaux de PIB par habitant, en standards de pouvoir d'achat (SPA) par rapport à la moyenne de l'UE-15, ont crû respectivement de 16 points et de 20 points depuis 1986. L'Irlande connaît une accélération de sa convergence réelle à partir de la fin des années quatre-vingt : son niveau de PIB par habitant, en SPA par rapport à la moyenne de l'UE-15, a augmenté de 42 points depuis le début des années quatre-vingt-dix, alors qu'il n'avait crû que de 5 points entre 1972 et 1987. Enfin, la progression est beaucoup plus modeste pour la Grèce dont le PIB par habitant relatif ne s'est accru que de 3 points depuis 1980.

Pour la Commission européenne, les fonds versés dans le cadre de la politique de cohésion sont un instrument essentiel pour accroître la compétitivité globale des régions bénéficiaires, et donc leur potentiel de croissance, car ces fonds non seulement permettent de financer des investissements dans les infrastructures et le capital humain, essentiels à la convergence réelle, mais ont également un impact indirect, *via* l'introduction de nouvelles méthodes d'organisation et de rationalisation et des transferts de technologie. Sur la période 1993-1999, la Commission estime la contribution des fonds structurels à la croissance des pays bénéficiaires à 3,4 points de PIB au Portugal, en moyenne et par an, à 2,3 points en Irlande, à 2 points en Grèce et à 1,3 point en Espagne. Un point de PIB de transferts génèrerait en moyenne entre 0,5 et 1,5 point de croissance supplémentaire. Sur la base de ces calculs, avec des transferts atteignant en moyenne 1,6 % du PIB des NEM sur la période 2004-2006, l'impact sur la croissance serait compris entre 0,8 point et 2,4 points par an.

D'autres sources sont cependant plus nuancées sur l'impact des fonds structurels. Ainsi, la contribution britannique à la réforme de la politique de la cohésion, le rapport Sapir et le rapport Tarschys, tous trois datés de 2003, mettent en évidence des éléments nationaux comme facteurs déterminants des trajectoires de croissance : politiques économiques, flexibilité du marché du travail, promotion de la recherche, développement des technologies de l'information, objectifs qui ne sont pas prioritaires dans la politique de cohésion. Dans le cas de l'Irlande, à partir de 1990, ce sont l'accroissement du taux d'activité (lié en partie à la transition démographique, c'est-à-dire à la combinaison d'une baisse de la natalité et de la mortalité, associée à l'arrivée sur le marché du travail de nombreuses jeunes classes d'âges), l'assainissement de la politique budgétaire (passage d'un déficit de 8 % du PIB en 1987 à 3 % en 1990, puis à un excédent), une politique industrielle favorisant explicitement les IDE, les dépenses en faveur de l'éducation et une progression des salaires plus lente que les gains de productivité qui seraient les causes essentielles du « miracle » irlandais. Ces sources soulignent la difficulté de mesurer ce qu'auraient été les performances relatives des régions en retard de développement, en l'absence des fonds structurels.

Enfin, ces analyses montrent les effets secondaires négatifs de ces fonds : s'ils permettent une convergence et une diminution des écarts de développement entre pays, ils entraînent un accroissement des dispersions des niveaux de PIB par habitant entre régions d'un même pays, en raison d'effets d'agglomération. Ainsi, le rapport entre le niveau de PIB par habitant en SPA des 10 % des régions de l'UE-15 les plus riches et celui des 10 % des régions les plus pauvres s'est effectivement réduit entre 1990 et 2000, passant de 2,8 à 2,6 (Commission européenne, 2001). Mais, dans le même temps, les disparités de PIB par habitant en SPA selon les régions au sein de l'UE-15, après avoir diminué entre 1991 et 1994 (écart-type passé de 29,4 à 27,5), ont augmenté entre 1994 et 2000 (écart-type de 28,9 en 2000). Cet accroissement de la dispersion des niveaux de revenus par habitant entre régions d'un même pays peut poser des problèmes de cohésion au niveau national et déclencher des réponses individuelles de la part des États. Celles-ci constituent une charge potentielle pour les budgets nationaux. Or, la dispersion des PIB régionaux par habitant est déjà nettement plus élevée dans les NEM que dans l'UE-15 : l'écart entre anciens et nouveaux membres est de 75 % environ, si l'on retient le critère écart-type/moyenne.

Le financement de la réunification allemande par l'ancienne RFA montre bien les limites d'une stratégie fondée exclusivement sur des transferts budgétaires, en l'absence de capacités d'absorption suffisantes ou de stratégie bien ciblée. En effet, les nouveaux *Länder* ont cessé depuis 1997 de converger en termes de PIB par habitant vers l'Allemagne de l'Ouest, alors qu'ils reçoivent de celle-ci environ 75 milliards d'euros par an. Ainsi, si leur PIB par habitant est passé de 33 % en 1991 à environ 62 % en 1996 de ceux des anciens *Länder*, il reste à 63 % en 2003. Un des facteurs fréquemment évoqués pour expliquer l'échec du rattrapage des anciennes régions d'Allemagne de l'Est est, notamment, la faible rentabilité des investissements financés par les transferts budgétaires. Ceux-ci ont, en effet, été insuffisamment ciblés et ont conduit à des surcapacités dans certains secteurs, en particulier celui du bâtiment et des travaux publics, ainsi qu'à des effets d'aubaine. L'exemple des anciennes régions de l'Allemagne de l'Est souligne, en creux, l'importance des gains de productivité et de l'accroissement de la compétitivité dans le processus de rattrapage et, par voie de conséquence, des investissements en capital humain et des dépenses de recherche-développement.

Les fonds structurels ne sont donc pas le facteur unique du rattrapage et ne sont pas une condition suffisante pour accélérer la convergence.

1.3. L'évolution future des aides communautaires : redéploiement et plafonnement

Alors que la première enveloppe de fonds structurels applicable au NEM sur la période 2004-2006 se monte à 22,8 milliards d'euros (soit 7,6 milliards par an), les propositions de la Commission pour la période 2007-2013 prévoient un montant de 180 milliards (soit 25,7 milliards par an).

La négociation des perspectives financières 2007-2013 de l'UE était à l'ordre du jour du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, mais un accord entre chefs d'État et de gouvernement n'était pas certain. Les propositions de la Commission sur cette période prévoient une enveloppe de 336 milliards d'euros pour la politique de cohésion (33 % du total des crédits pour engagement ⁶). En 2007, première année du nouveau cadre financier, les dépenses de cohésion à destination des NEM devraient représenter deux fois et demie celles de 2006, passant de près de 9 milliards d'euros à 22 milliards, puis elles augmenteraient régulièrement pour atteindre 29 milliards à l'issue du cadre budgétaire, en 2013. Cette évaluation se fonde sur l'hypothèse d'une croissance du budget proposé par la Commission, qui atteindrait 1,14 % du revenu national brut (RNB) communautaire en crédits pour paiement ⁷ en 2013, contre 1 % aujourd'hui, et inclut les fonds à destination des deux États devant adhérer en 2007 (Bulgarie et Roumanie). En 2013, les NEM absorberaient 52 % des dépenses de cohésion et plus du quart du budget de l'UE. Le surcroît de fonds versés par le budget communautaire à ces pays, en tenant compte de la contribution de ceux-ci au budget, pourrait être estimé, dans ces conditions, à 31,2 milliards d'euros en 2013.

⁶ Les crédits pour engagements sont des montants autorisés pour des programmes ou des projets qui peuvent être inscrits pour une année donnée. Ils donnent lieu à un engagement de l'UE envers un bénéficiaire.

⁷ Les crédits pour paiements constituent des sommes d'argent effectives, provenant des États membres et pouvant être dépensées pendant une année donnée.

Mais si le budget 2007-2013 est plafonné à son niveau actuel (1 % du RNB), comme le demandent les six contributeurs nets au budget de l'UE (Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Autriche), on peut imaginer que la politique régionale serve de « variable d'ajustement », en vue d'assurer le financement des nouvelles dépenses envisagées par l'UE dans les domaines de la recherche et de l'encouragement de la croissance et de la compétitivité. En effet, la politique régionale et la politique agricole représentent, à elles deux, 80 % du budget de l'UE. Or, l'enveloppe financière pour la Politique agricole commune (PAC) n'offre pas de marge de renégociation, car le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 l'a rendue intangible jusqu'en 2013.

En outre, il a décidé d'introduire les aides directes dans le cadre de la PAC, à destination des NEM, de façon progressive, de sorte que ces pays toucheront l'intégralité du niveau d'aide applicable dans l'UE-15 en 2013. Cela vise à éviter un transfert de fonds trop massif en direction des NEM, en raison de leur forte population agricole (surtout en Pologne) et de la faible productivité de leur agriculture. En 2013, les NEM devraient ainsi recevoir 7,3 milliards d'euros au titre de la PAC, soit 17,4 % de son enveloppe totale et 1,1 % du PIB des NEM, sous l'hypothèse d'un taux de croissance annuel, sur la période 2005-2013, égal au taux de croissance annuel moyen atteint sur la période 1995-2003, soit 3,7 %.

Enfin, le redéploiement, en partie automatique, des aides des régions de l'objectif 1 (régions en retard de développement) de l'ancienne UE-15 vers les régions des NEM pourrait être atténué, en réponse aux inquiétudes des États-membres de l'ancienne UE-15. Par un effet d'« éviction statistique », la diminution de 10 % du revenu moyen de l'UE-25 par rapport à l'UE-15 entraîne le passage d'un certain nombre de régions de l'UE-15, auparavant éligibles à l'objectif 1, au-dessus du plafond moyen de 75 % du PIB par habitant de l'UE. Ainsi, alors que quarante-cinq régions de l'UE-15, comptant une population de 68 millions d'habitants, étaient éligibles à l'objectif 1 avant l'élargissement, seulement 30 régions, ayant une population de 47 millions d'habitants, restent éligibles après l'adhésion des dix NEM. Face aux réactions des États-membres de l'ancienne UE-15 et, afin d'éviter une transition trop brutale pour ces régions, les perspectives financières pour une période allant de 2007 à 2013 leur accorderont probablement un traitement spécial, qui pourrait diminuer l'enveloppe disponible pour les régions des NEM. À ce titre, la Commission propose un dispositif temporaire permettant aux régions anciennement éligibles de l'UE-15 de recevoir des aides dégressives jusqu'en 2013.

Il convient de noter que la Commission temporaire du Parlement européen sur les perspectives financières a proposé, le 11 mai dernier, un plafonnement du budget européen à 1,07 % du RNB communautaire, niveau intermédiaire entre la proposition de la Commission européenne et la position des six contributeurs nets. Le rapport prône, en particulier, des économies dans les dépenses agricoles et administratives et une augmentation du budget pour la recherche, la justice, la sécurité et la politique étrangère. Cependant, la décision finale revient aux États membres, qui doivent se prononcer à l'unanimité.

2. Le développement nécessaire de sources de financement complémentaires aux aides communautaires

Les besoins de financement non couverts par les fonds structurels européens et les cofinancements nationaux, pour les seuls investissements dans les infrastructures et l'environnement, et sous les hypothèses d'un taux d'absorption de 30 % et d'un taux de cofinancement de 25 %, représentent annuellement 1,8 % du PIB des NEM, sur la période 2004-2006. Il faut considérer que les aides communautaires sont plafonnées, en raison de l'absence d'accord politique sur leur augmentation, et que leur efficacité est limitée par la faiblesse des capacités d'absorption des NEM. Dans ces conditions, des sources de financement complémentaires ou alternatives efficaces, notamment privées, doivent être considérées.

2.1. De nouvelles sources de financement des grands programmes d'investissement

Parmi les sources de financement publiques, la BEI, l'institution de financement à long terme de l'UE, reste un contributeur important. Ses financements complètent les interventions émanant du budget communautaire et les priorités de sa politique de prêts sont convenues entre l'UE et les pays bénéficiaires. Dans les années récentes, un des principaux objectifs de la BEI en dehors de l'UE a été la préparation de l'élargissement. Depuis 1999, elle a ainsi prêté 13,5 milliards d'euros dans les pays de la zone d'élargissement (NEM et actuels pays candidats), notamment 4,59 milliards en 2003, dont une part importante a concerné la modernisation des infrastructures de transport. Ses prêts dans les pays candidats sont encadrés par des mandats de l'UE, qui s'accompagnent d'un mécanisme de garantie, ainsi que, depuis janvier 1998, par un mécanisme de pré-adhésion (sans garantie). Ses prêts sont liés à des projets spécifiques mis en œuvre par les secteurs public et privé. En règle générale, la BEI cofinance jusqu'à 50 % du coût de chaque projet, avec d'autres banques ou en relation avec les programmes communautaires de pré-adhésion (Phare, Ispa et Sapard).

Les priorités actuelles de la BEI répondent précisément aux besoins des NEM, puisqu'elles concernent le développement régional, l'amélioration des transports et des télécommunications (réseaux locaux, nationaux et transeuropéens), les approvisionnements énergétiques, le soutien de la compétitivité et l'intégration de l'industrie, l'aide aux PME/PMI, la protection de l'environnement et l'amélioration des infrastructures de santé et d'éducation.

La BEI voit également son rôle s'accroître dans le cadre de l'« Initiative européenne pour la croissance », lancée par le Conseil européen en décembre 2003. Ce programme, impulsé par la Commission européenne en coopération avec la BEI, vise à améliorer la compétitivité et l'emploi, ainsi que le potentiel de croissance de l'Europe élargie, en mobilisant des financements pour des investissements en capital physique et humain, particulièrement dans le secteur privé, dans deux domaines principaux : les réseaux, notamment de transports, de télécommunications et d'énergie, et la connaissance, incluant l'innovation, la recherche et le développement. Cette initiative supporte une partie du financement

des projets, avec des contributions de l'UE et de la BEI, et renforce la coordination des ressources publiques, l'autre partie étant financée par les budgets nationaux.

La BEI apparaît donc comme le « bras armé » des politiques de cohésion, d'emploi et de compétitivité, avec des interventions venant en complément des aides du budget communautaire. Elle joue également le rôle de fédérateur des contributions financières. L'accroissement de son rôle permettra de compenser en partie le moindre engagement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui renforce ses projets dans les pays les plus pauvres du Caucase et d'Asie, moins avancés dans leur transition : les NEM ont ainsi représenté 23 % des investissements totaux décidés par la BERD en 2004 (pour un montant de 960 millions d'euros, après 1,17 milliard en 2003), contre 47 % pour les pays les moins avancés du Caucase et d'Asie et 30 % pour la Russie.

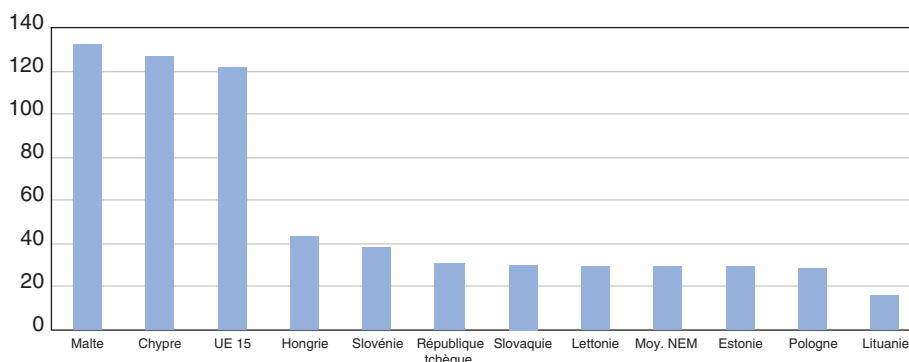
2.2. L'encouragement du développement du secteur privé

Une autre source de financement du rattrapage consiste à encourager l'initiative privée. Si elle ne relève pas directement des finances publiques, elle peut être favorisée par certaines décisions relatives à l'environnement économique et administratif des entreprises, dont les effets doivent être évalués attentivement.

Concernant l'aide aux PME, la Commission européenne a lancé en janvier 2005 un programme de 36 millions d'euros pour soutenir le financement bancaire des PME dans les NEM. Le programme prévoit l'octroi aux PME de lignes de crédit et de garanties à travers un réseau d'institutions financières internationales, au sein duquel la BEI occupe une place essentielle, à côté de la BERD et du Fonds européen d'investissement. Il apparaît particulièrement important au regard du faible niveau du crédit bancaire dans les NEM (28,9 % du PIB en moyenne, contre 121 % dans l'UE-15, en 2003), malgré la progression rapide et récente du crédit bancaire aux particuliers, notamment dans certains pays (86 % en 2003 en Lettonie, 61 % en Hongrie, contre 5,8 % dans l'UE-15) et, dans une moindre mesure, du crédit aux entreprises. Ce développement rapide du crédit exige d'ailleurs un renforcement des capacités de supervision bancaire de ces pays, en raison du niveau élevé du taux des créances douteuses (10,7 % en moyenne en 2003, contre 3,1 % dans l'UE-15).

Graphique 4
Crédits au secteur privé en 2003

(en % du PIB)



Sources : Banques centrales nationales, BCE

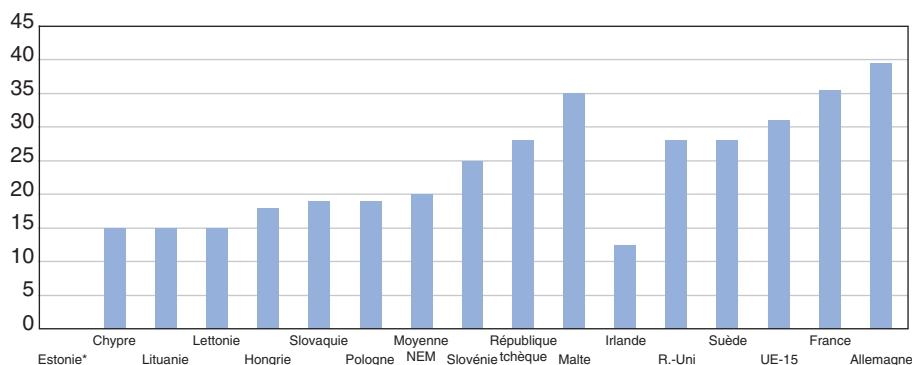
La définition d'une politique fiscale attrayante constitue une autre option à disposition des autorités publiques pour attirer des fonds étrangers privés. Ainsi, la plupart des NEM tentent d'imiter le modèle de développement irlandais, fondé sur une baisse très importante du taux d'imposition des sociétés. À la veille de l'adhésion, celui-ci a été abaissé de 2 points en Hongrie, de 3 points en République tchèque, de 6 points en Slovaquie, de 7 points en Lettonie et de 8 points en Pologne. En Slovaquie, l'ensemble des taux (IS, TVA et IR) a été harmonisé à 19 %. En conséquence, le taux moyen d'imposition des sociétés dans les NEM est beaucoup plus faible que dans l'UE-15 : 20 % contre 31 %. Cette baisse des taux est en partie une réponse à la suppression progressive des avantages fiscaux liés aux zones franches et aux zones économiques spéciales, à l'expiration des périodes transitoires négociées avec la Commission.

Cependant, la poursuite de cette stratégie de concurrence fiscale présente ses limites. Tout d'abord, l'exemple de l'Irlande n'est pas entièrement reproductible, car son succès en termes d'attraction des IDE tient pour beaucoup à des facteurs spécifiques, tels que les liens, notamment linguistiques, avec les États-Unis, sa position géographique, la qualification de sa main-d'œuvre, la qualité de son organisation administrative et de ses infrastructures. Par ailleurs, cette stratégie a pour effet de réduire potentiellement les recettes budgétaires de ces pays (à moins d'entraîner ultérieurement une augmentation de l'assiette fiscale), alors que leur situation initiale leur laisse peu de marges de manœuvre. Enfin, elle provoque des protestations de la part des anciens États-membres, notamment des accusations de dumping fiscal. Ainsi, les ministres des Finances français et allemand ont conjointement demandé la création de bases communes d'imposition des entreprises au niveau de l'UE et, si possible, la définition de taux minima.

Graphique 5

Taux d'imposition des sociétés dans l'UE-15 et dans les NEM
au 1^{er} mai 2004

(en %)



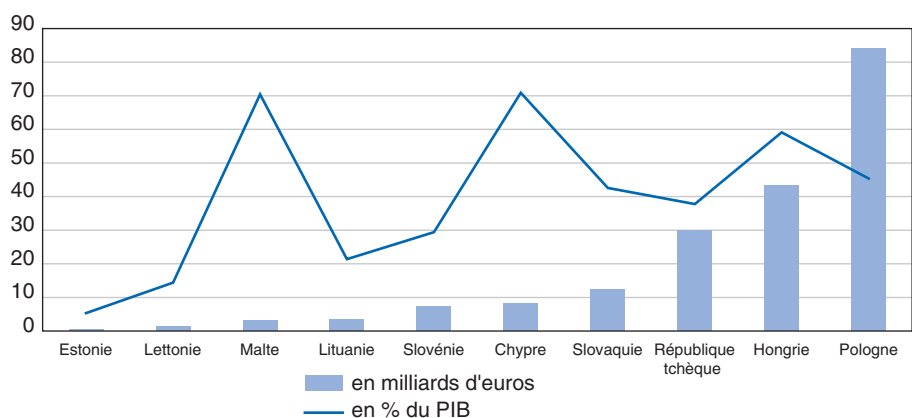
* 0 % sur les bénéfices réinvestis – 26 % sur les bénéfices distribués

Source : Eurostat

Par ailleurs, il semble souhaitable que les NEM privilégient l'investissement des capitaux étrangers dans le secteur privé, et qu'ils cherchent à éviter d'éventuels effets d'éviction sur le marché financier, qui pourraient être provoqués par l'accroissement de la dette publique, au détriment des entreprises du secteur privé. Les titres de dette publique apparaissent particulièrement attractifs dans certains pays, disposant d'un marché et d'instruments à long terme. Les investisseurs sont notamment attirés par les rendements plus élevés des titres dans les NEM, par rapport aux pays de l'UE-15. L'entrée d'investissements de portefeuille s'accompagne, cependant, d'un risque d'appréciation excessive des monnaies des NEM, pesant sur leur compétitivité, et de retournements brutaux.

Graphique 6

Dette publique des NEM en 2003



Source : Eurostat

2.3. Les partenariats public-privé, une source de financement intéressante, mais dont le développement doit être surveillé

Les partenariats public-privé (PPP) sont une forme de financement de projets d'utilité publique, tirée de l'expérience du Royaume-Uni et associant des entreprises privées et des acteurs publics. L'intérêt principal de ces programmes réside dans leur efficacité microéconomique, car ils s'accompagnent d'effets de levier financiers, de prix de revient de services plus faibles et d'externalités positives en termes de formation et de transfert de savoir-faire aux administrations. Le principe des PPP est que la principale source de financement ne doit pas être l'endettement public, mais d'autres sources, telles que des obligations privées. Les PPP correspondent à des contrats de long terme, ayant le plus souvent pour objet la construction et l'exploitation d'infrastructures, telles que les routes, ponts et aéroports.

Face à la complexité des projets finançables par de tels programmes, un renforcement des capacités administratives des NEM est impératif, car la mise en œuvre des contrats de PPP peut se heurter à certains problèmes structurels, tels que la faible capacité d'absorption du secteur public. Les fonds mobilisables en l'état actuel des capacités administratives apparaissent donc limités au regard des besoins réels de ces pays. La mise en œuvre des PPP entraîne également certains risques, notamment un détournement des objectifs affichés, en vue d'échapper aux contraintes du Pacte de stabilité et de croissance, ou le risque de délocalisations vers des pays extérieurs à l'UE. En outre, l'impact budgétaire des projets de PPP fait l'objet d'incertitudes, car il peut différer d'un contrat à l'autre, selon que les risques du projet reposent sur l'opérateur ou sur l'État.

Néanmoins, les contrats de PPP pourraient juridiquement être associés à des fonds communautaires. Pour le financement de projets incluant des fonds communautaires et une participation du secteur privé, la BEI et la BERD apparaissent comme des partenaires privilégiés. Les PPP n'occupent encore qu'une part limitée dans le total des engagements de la BEI, puisqu'ils atteignent 16 milliards d'euros cumulés depuis 1998, alors que le total des prêts signés par la BEI dans l'UE-25 depuis cette date atteint 140 milliards. Cette part est en augmentation constante.

La mise en œuvre des PPP nécessite l'adoption d'un cadre réglementaire spécifique, qui existe déjà dans les États baltes. Des textes relatifs aux PPP sont en préparation, voire en cours d'adoption, en Pologne, en République tchèque et en Hongrie.

Face à des besoins très élevés de financement liés au processus de rattrapage, les NEM ne pourront s'appuyer intégralement sur des financements communautaires, inférieurs en proportion du PIB à ceux reçus par les anciens pays de la cohésion. Étant donné des niveaux initiaux de PIB par habitant sensiblement inférieurs, l'effort de rattrapage de ces pays s'étalera, en outre, probablement sur une période de temps plus longue.

Or, les NEM sont confrontés à certaines contraintes : le caractère pour le moment limité de leurs capacités administratives, qui limite fortement leur capacité d'absorption des aides communautaires et la situation déjà dégradée de leurs finances publiques. Pour ces raisons, les NEM doivent trouver des sources de financement alternatives aux ressources budgétaires traditionnelles, reposant, notamment, sur l'encouragement de l'initiative privée.

Le ciblage des programmes d'investissement apparaît en tout état de cause essentiel, afin de maximiser le rendement des financements communautaires, dans le cadre d'une politique d'infrastructures et de développement pour les vingt prochaines années. A cet égard, s'il n'existe pas de modèle unique de processus de rattrapage, compte tenu des situations spécifiques de chaque NEM, les dépenses d'éducation et de recherche-développement, la réduction des rigidités du marché du travail, l'évolution de la productivité et des politiques économiques orientées vers la stabilité sont des facteurs très importants du développement.

Le maintien de la soutenabilité des finances publiques est une condition indispensable du succès du processus de rattrapage. Il doit aussi contribuer à une participation sans turbulence dans le nouveau mécanisme de change européen (MCE 2), qui est une des conditions pour l'adoption à terme de l'euro.

Bibliographie

Aininger (K.) (2003) : « Catching-up in Europe: the experience of Portugal, Spain and Greece in the nineties », Working paper n° 212, Institut autrichien pour la recherche économique (WIFO), décembre

Antczak (M.), Dabrowski (M.) et Gorzelak (M.) (2004) : « Fiscal challenges facing the new member States », Center for Social and Economic Research, octobre

Backé (P.) (2002) : « Fiscal effects of EU membership for Central European and Baltic EU accession countries », *Focus on Transition 2/2002*, Banque nationale d'Autriche

Bradley (J.) et Untiedt (G.) (2001) : Rapport d'évaluation pour la Commission de l'impact des fonds structurels sur les pays dont les régions ont bénéficié de l'objectif 1 (1993-1999)

Commission européenne (2001) : 2^e rapport sur la cohésion économique et sociale, janvier

Commission européenne (2003) : Rapport sur les Finances publiques en UEM en 2003, juin

Commission européenne (2004) : 3^e rapport sur la cohésion économique et sociale, février

BERD (2004) : *Transition report*

Groupe Van Miert (2003) : Rapport sur les réseaux de transport transeuropéens, juin

Ernst & Young (2003) : Baromètre sur l'attractivité des sites de production

Eurostat : Annuaire 2004

Fitz Gerald (J.) (2004) : « Lessons from 20 years of cohesion », The Economic and Social Research Institute, avril

Hallet (M.) (2004) : « Fiscal effects of accession in the new Member States », *European Economy* n° 203, Commission européenne, mai

Jarocinski (M.) (2003) : « Nominal and real convergence in Spain, Portugal and Greece during their accession to the EMU », Center for Social and Economic Research, novembre

Jouen (M.) (2004) : « Les financements communautaires dans les nouveaux États membres », *Notes Bleues de Bercy*, n° 279, octobre

Kopits (G.) et Székely (I.P.) (2002) : « Fiscal policy challenges of EU accession for the Baltics and Central Europe », novembre

Lallement (R.) (2004) : « L'économie est-allemande : transition inachevée et réorientation de la politique économique », *Note du CERFA*, n° 17, novembre

Landesmann (M.) et Richter (S.) (2003) : « Consequences of EU accession : economic effects on CEECs », *Research report* n° 299, Institut de Vienne pour les Études économiques internationales (WIIW), août

Laski (K.) et Römisch (R.) (2003) : « From accession to cohesion : Ireland, Greece, Portugal and Spain and lessons for the next accession », *Research report* n° 298, Institut de Vienne pour les Études économiques internationales (WIIW), juillet

Lepape (Y.) et Lantéri (M.) (2004) : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Revue Élargissement*, n° 67, 21 juin

CEPII (2004), *Lettre du CEPII*, n° 232, mars

Sapir (A.) *et alii* (2003) : « Un programme pour une Europe en croissance : rendre le système économique européen performant », Commission européenne, juillet

Tarschys (M.) (2003) : « Réinventer la cohésion : l'avenir de la politique structurelle de la cohésion », Institut suédois pour les Études de politique européenne, *Rapport*, n° 17, septembre